

## La consultation publique et les formes d'action collective

Rachel Laforest

Volume 19, numéro 1, 2000

Mouvements sociaux, enjeux institutionnels et démocratisation

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040207ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040207ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Laforest, R. (2000). La consultation publique et les formes d'action collective. *Politique et Sociétés*, 19(1), 27–47. <https://doi.org/10.7202/040207ar>

### Résumé de l'article

Cet article analyse le rôle de la consultation publique dans la vie politique et démocratique selon la perspective des acteurs de la société civile engagés dans le processus. La consultation publique est vue comme un espace important de la représentation politique et sociale. Les formes d'action des groupes reflètent leur perception des enjeux de la consultation. Ainsi, la plupart ont vécu leur expérience de participation comme un processus d'apprentissage et comme une reconnaissance symbolique de leur rôle dans la représentation. Cette analyse est basée sur une étude de groupes du Québec ayant participé à la réforme de la sécurité sociale en 1994 et 1995.

# LA CONSULTATION PUBLIQUE ET LES FORMES D'ACTION COLLECTIVE\*

Rachel Laforest  
Carleton University

Au cours des trente dernières années, deux phénomènes importants ont marqué le paysage politique. L'arrivée de nouveaux mouvements sociaux qui revendiquent une place sur la scène politique et l'insatisfaction croissante de la population à l'égard des institutions politiques ont contribué largement à redéfinir les formes de gestion publique cherchant à accroître leur caractère démocratique<sup>1</sup>. En réponse à ces pressions, les gouvernements se sont engagés à revoir leurs mécanismes de prise de décision politique en instituant de nouveaux espaces publics destinés à favoriser la concertation<sup>2</sup>. Parmi les mesures adoptées, on constate le recours fréquent aux consultations publiques et une participation croissante des acteurs sociaux au processus politique<sup>3</sup>. Cette transformation des rapports entre l'État et la société civile, par l'intermédiaire des mécanismes de consultation, a des effets directs sur la démocratie.

Il existe deux principaux courants de recherche qui s'intéressent à la consultation publique. Le premier porte sur la consultation en tant que mécanisme d'aide à la décision politique, alors que le second

---

\* Je tiens à remercier Pierre Hamel, Jane Jenson, Susan D. Phillips et les évaluateurs pour leurs précieux commentaires.

1. Voir Neil Nevitte, *The Decline of Deference*, Peterborough, Broadview Press, 1996.
2. Katherine Graham et Susan D. Phillips, « Citizen engagement : Beyond the Customer Revolution », *Administration Publique du Canada*, vol. 40, n° 2, p. 260.
3. Bien que certains des acteurs qui participent à ces consultations publiques fassent partie de mouvements sociaux, tels que le mouvement des femmes, le mouvement étudiant ou le mouvement pour la défense des droits civiques, il faut noter que les mouvements sociaux se matérialisent par l'intermédiaire des organisations et des individus qui les composent. Ce sont ces acteurs de la société civile qui agissent comme représentants du mouvement social auprès de l'État et dans l'espace public en général. Par conséquent, l'objet de notre étude porte sur les groupes et les organisations, acteurs qui agissent concrètement sur le terrain de la société civile.

Rachel Laforest, School of Public Administration, Carleton University, 1125 Colonel By Drive, Ottawa (Ontario), Canada, K1S 5B6.

Courriel : rlaforest@chat.carleton.ca

s'intéresse à la consultation en tant qu'exercice de la démocratie. Dans le cas du premier courant, la consultation publique est comprise comme un instrument au service du gouvernement, et sa valeur relève uniquement de sa capacité de trouver des compromis entre les divers acteurs présents<sup>4</sup>. Ces études insistent sur les procédures et les aspects techniques de la consultation publique. Elles visent principalement à établir les conditions favorables au bon déroulement du processus consultatif.

Le second courant met davantage l'accent sur les dimensions politiques et sociales du processus. Les chercheurs qui s'y inscrivent proposent d'évaluer l'efficacité et l'utilité de la consultation publique en ce qui a trait à la démocratisation du processus politique. Leurs études sont très critiques à l'égard de la consultation publique. D'ailleurs, plusieurs auteurs ont mis en doute la pertinence d'associer les groupes à la prise de décision en attribuant l'échec des consultations à la présence d'une trop grande diversité d'intérêts difficiles à réconcilier<sup>5</sup>. Pour d'autres, un des « paradoxes de la participation » est que les consultations mènent à trop de compromis, elles sont vouées à l'échec. Ainsi, Leslie Pal et Leslie Seidle soutiennent que, lorsque le nombre de participants augmente, les enjeux se multiplient et se complexifient. Il faut alors faire plus de concessions et il risque d'y avoir davantage de gens insatisfaits<sup>6</sup>.

Néanmoins, ces deux courants de recherche examinent la consultation publique uniquement à la lumière des résultats du processus. On prête peu d'attention aux dynamiques découlant de la présence des acteurs de la société civile qui sont engagés dans la consultation publique. Ainsi, on occulte les dimensions subjectives relatives à plusieurs aspects de l'action collective au risque de sous-évaluer l'impact de la consultation publique sur la vie politique et démocratique. D'ailleurs, certaines recherches portant sur les rapports entre les gouvernements et les groupes soulignent que ces espaces publics ont des implications importantes pour la démocratie parce que

---

4. Voir : Wendy Porteous, *Citizens' Forum on Canada's Future : Report on the Consultative Process*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1992; Forum des politiques publiques, *Pour mieux gouverner*, Ottawa, 1992; R. Anne Patterson, Rod A. Lohin et D. Scott Ferguson, *Consultations : When the Goal is Good Decisions*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1992.

5. Alan C. Cairns et Cynthia Williams, « Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada : An Overview » dans Alan C. Cairns et Cynthia Williams (dir.), *Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

6. Leslie A. Pal et F. Leslie Seidle, « Constitutional Politics 1990-92 : The Paradox of Participation », dans Susan D. Phillips (dir.), *How Ottawa Spends 1993-94 : A More Democratic Canada ...?*, Ottawa, Carleton University Press, 1993.

---

**Résumé.** Cet article analyse le rôle de la consultation publique dans la vie politique et démocratique selon la perspective des acteurs de la société civile engagés dans le processus. La consultation publique est vue comme un espace important de la représentation politique et sociale. Les formes d'action des groupes reflètent leur perception des enjeux de la consultation. Ainsi, la plupart ont vécu leur expérience de participation comme un processus d'apprentissage et comme une reconnaissance symbolique de leur rôle dans la représentation. Cette analyse est basée sur une étude de groupes du Québec ayant participé à la réforme de la sécurité sociale en 1994 et 1995.

**Abstract.** This article examines the role of public consultations from the perspective of the actors involved, the way they experience the process, and their sense of involvement and influence. We argue that public consultations are an important site for social and political representation. The actions of the groups strategically reflect their perception of the institutional context. Thus, public consultation is seen both as a learning experience through which they can strengthen their organization, and as a symbolic recognition of their role of representation. It is a case study of groups in Quebec who participated in the social security review in 1994 and 1995.

---

ce sont des lieux où se déroule l'apprentissage des politiques et où se construit le savoir social<sup>7</sup>.

Notre étude porte sur cet aspect de la consultation publique et accorde une attention particulière à l'optique des participants, puisqu'il existe encore très peu de données sur la vision des groupes à l'égard de ces procédures. Il s'agit d'une analyse empirique de la façon dont les groupes perçoivent le processus et du sens qu'ils donnent à leurs actions. Partant du point de vue des groupes, elle met en lumière leur interprétation des enjeux de la consultation publique, le sens de leur implication et de leur influence ainsi que l'impact de leur participation sur la représentation, éléments permettant de saisir comment ils ont défini leurs stratégies, leur répertoire d'action et leurs victoires.

Cette étude démontre que les dimensions de l'action collective sont beaucoup plus complexes qu'on ne l'admet couramment. Le choix des formes d'actions à privilégier dans le contexte institutionnel de la consultation publique relève de décisions stratégiques de la part

---

7. Voir : Neil Bradford, *Commissioning Ideas: Canadian National Policy Innovation in Comparative Perspective*, Toronto, Oxford University Press, 1998; Jane Jenson, « Commissioning Ideas : Representation and Royal Commissions », dans Susan D. Phillips (dir.), *How Ottawa Spends 1994-95 : Making Change*, Ottawa, Carleton University Press, 1994; Francesca Scala, « Pratiques discursives et savoir social: l'exemple de la Commission royale sur les nouvelles techniques de reproduction », *Politique et Sociétés*, vol. 16, n° 3, 1997.

des acteurs sociaux. En effet, les groupes ne participent pas nécessairement à la consultation publique dans le seul but de convaincre le gouvernement ou même d'influencer la politique. La consultation publique est vue plutôt comme une expérience d'apprentissage exceptionnelle, qui permet aux groupes d'entreprendre une réflexion collective, de développer leur argumentaire et d'éduquer leurs membres. De plus, leur présence à la consultation accorde une reconnaissance symbolique à leur rôle de représentation.

Cette forme de démocratie participative, plutôt que de créer la concurrence, a facilité la collaboration entre les groupes. Ceux-ci ont coordonné leurs activités par l'intermédiaire de réseaux civils, ce qui leur a permis de déborder de leur revendication particulière et de défendre des buts communs. Ils ont échangé des ressources, créé des liens et des solidarités, des éléments essentiels de la cohésion sociale et de la construction de l'espace public.

Notre démonstration s'appuie sur une analyse de groupes du Québec qui ont participé à la consultation publique organisée par le gouvernement fédéral dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale. Cette réforme est un cas intéressant qui permet d'examiner en détail les dynamiques d'une consultation particulière<sup>8</sup>. Elle a été la première révision majeure des programmes sociaux au Canada depuis la mise sur pied du Régime d'assistance publique du Canada en 1966<sup>9</sup>. Elle faisait suite à la restructuration des services publics, qui a fusionné, sous le ministère du Développement des ressources humaines du Canada (DRHC), les anciens départements du secrétariat d'État, du Travail, d'Emploi et Immigration, ainsi que celui de Santé et Bien-être. Les procédures de consultation relevaient directement du comité permanent du développement des ressources humaines, composé de membres de la Chambre des communes, et se voulaient indépendantes du gouvernement. La consultation publique sur la réforme de la sécurité sociale s'est effectuée au cours d'une tournée

---

8. Cette étude est basée sur une série de 35 entrevues effectuées auprès de représentants de diverses organisations du Québec, qui ont participé à la réforme de la sécurité sociale en 1994. Afin d'avoir un aperçu global des dynamiques qui soulignent cet exercice de consultation, nous avons limité notre étude à une seule province pour avoir accès à un éventail de types de groupes. Ainsi, parmi notre échantillon, nous avons pu examiner des regroupements provinciaux, des regroupements locaux et des regroupements régionaux.

9. Les programmes sociaux touchés par la réforme de la sécurité sociale sont l'assurance-chômage, les prestations pour enfants, le Programme canadien des prêts aux étudiants, l'Aide fédérale à l'enseignement postsecondaire, le Régime d'assistance publique du Canada, le Programme de réadaptation professionnelle des personnes handicapées, l'Aide fédérale en matière d'emploi, la Sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, le Régime de pensions Canada et l'appui fédéral au régime de santé.

dans 22 villes canadiennes<sup>10</sup>, qui a duré trois mois, du 17 octobre 1994 au 17 janvier 1995.

## LA CONSULTATION PUBLIQUE : UN ESPACE DE REPRÉSENTATION POLITIQUE ET SOCIALE

L'idée de faire participer divers acteurs sociaux à l'élaboration de politiques publiques n'est pas nouvelle en soi<sup>11</sup>. Néanmoins, la consultation publique, en tant que pratique, est passée d'un processus élitiste, où la représentation se faisait sur invitation, à une représentation plus ouverte et inclusive<sup>12</sup>. Par conséquent, elle est dorénavant un espace de représentation important<sup>13</sup>. Cette dimension de la consultation publique est trop souvent négligée dans la littérature.

Les groupes ne cherchent pas seulement à influencer le gouvernement, ils peuvent poursuivre d'autres buts. Cependant, les groupes sont habituellement dépeints comme des acteurs que motivent uniquement leurs objectifs particuliers. Cette interprétation s'appuie sur la prémisse selon laquelle les groupes sont motivés par un objectif ultime : influencer le projet ou une politique en cause<sup>14</sup>. Il s'ensuit qu'ils sont en compétition les uns avec les autres afin d'obtenir des gains du gouvernement. Par conséquent, l'action des groupes est évaluée en fonction de leur capacité à atteindre cet objectif et à modifier le projet ou la politique initiale qui fait l'objet de la consultation<sup>15</sup>.

10. Anne Marie Smart, *Consultations : Lessons Learned*, Développement des ressources humaines du Canada, 1995, p. 2.

11. Katherine Graham et Susan D. Phillips, « Citizen engagement », p. 260.

12. La réforme de la sécurité sociale était l'une des plus vastes et des plus inclusives consultations publiques organisées par le gouvernement fédéral à ce jour. Tous les acteurs qui désiraient exprimer leur point de vue sur l'enjeu de la réforme pouvaient en faire la demande. En tout, 1200 mémoires ont été soumis à la commission et 637 groupes ont exposé leur position en personne.

13. Jane Jenson, « Commissioning Ideas », p. 44. Jane Jenson soutient que les consultations « ouvrent des voies de représentation aux groupes et aux individus ».

14. Paul Pross, *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1992, p. 191. Paul Pross définit les groupes de pression comme des « organisations dont les membres agissent ensemble afin de promouvoir leur intérêt commun ». Traduction libre.

15. Voir Patricia Lane, « La Commission de l'équité fiscale : une démarche innovatrice en matière de consultation publique », *Optimum*, vol. 23, n° 4, 1992; R. Anne Patterson, Rod A. Lohin et D. Scott Ferguson, *Consultations : When The Goal is Good Decisions*; René Parenteau, *La Participation du public aux décisions d'aménagement*, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1988.

La présence des groupes de pression et leur impact sur la prise de décision politique ont inspiré de nombreuses craintes<sup>16</sup>. Certains considèrent même que les formes de démocratie participative encouragent l'émergence d'identités multiples et accentuent les particularismes<sup>17</sup>. Alan C. Cairns et Cynthia Williams soutiennent que :

Le rôle de l'État moderne, et en particulier sa position clé en tant que principal agent catalyseur de la transformation sociale, politise la base des groupes et les clivages au sein de la société qui produisent un recours accru à l'action politique, alors que les groupes en compétition jouent sur le marché politique afin de poursuivre leurs propres intérêts. La résultante est l'émergence d'une pluralité de demandes spécifiques qui stimulent et qui se nourrissent de multiples identités égocentriques... cherchant à obtenir des gains de l'État<sup>18</sup>.

Bien que dans ce passage Cairns et Williams s'intéressent au rôle de l'État plutôt qu'au rapport entre les groupes, leur image de « marché politique » évoque une forme de compétition entre les groupes. Cette conceptualisation de la compétition entre les groupes sous-entend l'idée que les groupes représentent des intérêts particuliers et qu'ils sont donc incapables de servir l'intérêt général<sup>19</sup>. Elle revêt une connotation négative qui contribue à réduire la légitimité du rôle de représentation des groupes. D'ailleurs, Alexandra Dobrowolsky note ceci : « De plus en plus, l'action des groupes<sup>20</sup> de pression n'est pas considérée comme comblant une lacune sur le plan de la représentation en offrant une solution de rechange aux partis ; ils sont plutôt décrits comme ayant une orientation singulière ou "spéciale", ce qui remet en question leur légitimité démocratique<sup>21</sup> ».

Cette perception du rôle de représentation que jouent les groupes a d'importantes répercussions sur l'étude des consultations publiques. La représentation dépasse la simple transmission de la position du groupe devant la commission avec l'objectif ultime d'influencer le

---

16. Terry M. Moe, *The Organization of Interests*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.

17. Alan C. Cairns et Cynthia Williams, « Constitutionalism », p. 42.

18. *Ibid.*, p. 42. Traduction libre.

19. Le discours sur les « special interest groups » vise à souligner cette dimension des groupes de pression.

20. Jane Jenson et Susan Phillips, « Regime Shift : New Citizenship Practices in Canada », *Revue internationale d'études canadiennes*, vol. 14, 1996, et plus récemment par Alexandra Dobrowolsky en rapport avec le mouvement des femmes, « Of "Special Interest" : Interest, Identity and Feminist Constitutional Activism in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 31, n° 4, 1998.

21. *Ibid.*, p. 709. Traduction libre.

gouvernement. La représentation implique en outre l'obligation de définir cette position au sein de l'organisation, d'articuler ses intérêts, de donner un sens à ses actions et de se situer par rapport aux enjeux en question, aux autres acteurs, et aux occasions d'action politique. Ainsi, A. Dobrowolsky fait remarquer que les intérêts, «tout comme les identités, ne sont pas singuliers ou statiques. Les deux sont construits. Ils sont influencés par, et cherchent à influencer, les conditions socio-économiques, politiques et culturelles qui sont en mouvement<sup>22</sup>».

Les consultations publiques sont des espaces où se produisent des échanges d'information, des discussions et des débats<sup>23</sup>. Par conséquent, elles doivent être analysées non seulement à la lumière de leur capacité à produire un consensus, mais également en relation avec les répercussions plus larges qu'elles ont sur la participation publique. En fait, on connaît très peu les motifs pour lesquels les groupes participent au processus politique et l'impact de leur participation sur la vie politique.

Notre analyse procède en trois étapes. La première examine la consultation publique du point de vue des groupes de pression qui ont participé et présente leur évaluation de cette expérience. La deuxième décrit l'interaction entre les groupes pendant cette période. La troisième évalue l'impact de la consultation publique sur la vie politique.

## **DONNER UN SENS À L'ACTION**

Les visées des groupes peuvent évoluer avec le temps. De plus, leurs modes d'action, leurs stratégies et leurs objectifs répondent souvent aux impératifs dictés par la conjoncture. Par conséquent, leurs motivations ne sont pas déterminées à l'avance. Les groupes fixent leurs objectifs en fonction de leur perception, de leur place, de leur implication et de leur influence au sein de la consultation publique.

Notre étude de cas révèle que 26 groupes sur 32<sup>24</sup> (81 %) ont affirmé que leur participation n'était pas motivée par le désir d'influencer le gouvernement<sup>25</sup>. En fait, la vaste majorité des groupes

22. *Ibid.*, p. 718. Traduction libre.

23. Evert A. Lindquist, *Consultation and Budget Secrecy*, Ottawa, Conference Board of Canada, 1985, p. xiii.

24. Trois non-répondants.

25. Par exemple, un représentant de la Coalition pour la survie des programmes sociaux percevait la consultation comme suit : « On voulait que notre point de vue soit connu, mais on se disait que de toute façon l'exercice était pipé d'avance... C'est plus une occasion de faire connaître le point de vue des groupes qu'un moment où le gouvernement décide véritablement les enjeux ».



jugeaient qu'ils n'avaient aucun pouvoir pour modifier le projet de réforme et que le gouvernement faisait une consultation seulement pour la forme<sup>26</sup>. Ce sentiment était d'autant plus exacerbé, selon les groupes, que plusieurs mesures prévues dans la réforme de la sécurité sociale avaient déjà été mises en place avant la consultation. D'ailleurs, les groupes qui espéraient pouvoir influencer le gouvernement étaient néanmoins sceptiques à l'égard de la consultation. En effet, comme le soutiennent Frances Abele *et al.*, « le manque de crédibilité de la consultation repose sur l'impression que l'État ne l'a pas prise au sérieux<sup>27</sup> ». Ce sentiment a largement été véhiculé par les médias<sup>28</sup>. La consultation était décrite comme une mascarade politique, puisqu'on présumait que le gouvernement n'avait aucune intention de tenir compte des demandes soumises par les participants. Malgré ce fait, les groupes ont tout de même pris part à la consultation et investi du temps, de l'énergie et des ressources à la production d'un mémoire. Alors pourquoi ont-ils participé ? Qu'est-ce que cela signifiait pour eux ?

À cet égard, deux raisons principales ont été invoquées par les groupes pour expliquer leur participation. D'une part, la consultation publique était perçue comme une occasion d'apprentissage, à partir de laquelle l'organisation pouvait consolider sa base. Ces stratégies d'éducation et d'apprentissage reposent sur des actions « à l'interne ». Au sein de notre échantillon, 10 groupes sur 32 (31 %) ont décrit la consultation comme un moment privilégié pour entreprendre une réflexion, étoffer leur position, développer une analyse et étayer leurs arguments<sup>29</sup>. La consultation était donc une incitation pour les groupes à consulter leur base et pour les militants à réfléchir ensemble à la problématique afin de conscientiser la population au sujet des enjeux de la réforme.

En fait, plusieurs groupes ont mentionné que, dans leurs opérations quotidiennes, ils n'avaient pas nécessairement les ressources

---

26. Keith Banting, « The Social Policy Review : Policy making in a semi-sovereign society », *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 2 ; Katherine Graham et Susan D. Phillips, « Citizen engagement », soulèvent également que l'opinion générale percevait les résultats de la réforme comme étant décidés d'avance.

27. Frances Abele, Katherine Graham, Alex Ker, Antonia Maioni, et Susan D. Phillips, *Talking with Canadians : Citizen Engagement and the Social Union*, Ottawa, Canadian Council on Social Development, juillet 1998, p. 7. Traduction libre.

28. « Second Opinion on Consultation », *The Ottawa Citizen*, 13 février 1997, p. A10 ; « Consultations sur la réforme de la sécurité sociale : que de la frime... », *Journal de Montréal*, 28 mars 1994, p. 18 ; Sean Durkan, « Listen they're all ears », *Ottawa Sun*, 3 février 1994, p. A16 ; « Assurance-Chômage : La réforme annoncée fait craindre le pire », *La Presse*, 28 février 1994, p. B4.

29. Selon un membre du Mouvement des travailleurs chrétiens (MTC), la consultation « invite à donner un contenu au travail que nous faisons sur le terrain ».

nécessaires pour entamer une telle réflexion et approfondir leur position générale<sup>30</sup>. De ce fait, les groupes ont profité de cette occasion pour demander l'avis de leurs membres, non seulement sur les enjeux spécifiques de la réforme, mais également sur des enjeux plus globaux. Comme la réforme de la sécurité sociale faisait partie d'une remise en question générale des politiques sociales et, donc, d'une révision des contrats sociaux entre les États et les citoyens, plusieurs groupes espéraient que leurs membres comprennent et saisissent clairement ces enjeux. L'éducation de la base devient alors, à long terme, un outil stratégique pour les groupes, puisqu'elle permet aux membres de s'approprier des enjeux.

La deuxième raison qui a incité les groupes à participer se rapporte aux dimensions symboliques de la consultation publique. D'abord, la participation à la consultation était vue comme un moyen de faire reconnaître leur rôle de représentation. La prise de parole est une dimension importante de la vie des groupes<sup>31</sup>. D'ailleurs, cinq groupes ont été marqués par le fait que certains membres de la commission leur aient posé des questions à la suite de leur présentation. Ils ont apprécié que ces personnes s'intéressent à leur problématique particulière et cherchent à en savoir davantage<sup>32</sup>. Ainsi, le fait d'être questionné à la suite de la présentation d'un mémoire leur montrait qu'ils avaient été écoutés et que leur message avait été entendu.

De plus, 19 groupes sur 32 (59 %) percevaient la consultation comme une occasion d'intervenir dans le débat politique et de faire part de leur opinion<sup>33</sup>. Le contexte institutionnel dans lequel se dérou-

- 
30. Le ministre du Développement des ressources humaines du Canada, Lloyd Axworthy, avait mis sur pied un programme de subventions pour venir en aide aux groupes désirant présenter un mémoire sur la réforme de la sécurité sociale. Il voulait ainsi s'assurer que tous les groupes auraient une chance égale de participer au débat sur la réforme. Le montant des subventions variait entre 10 000 \$ et 30 000 \$ selon la représentativité du groupe, soit locale, régionale ou provinciale. Environ 4 millions de dollars furent accordés à 160 projets impliquant 3500 groupes.
  31. Un membre de Projet Genèse soutient : « On participe généralement aux commissions parlementaires, comités consultatifs, comités de ceci et de cela chaque fois que c'est possible. Pas parce qu'on pense qu'ils font grand cas de nos opinions, mais parce que, d'une part, cela vaut la peine de le dire, cela vaut la peine d'utiliser tous les moyens possibles pour dire ce qu'on a à dire ».
  32. À cet effet, un permanent de l'Association de réhabilitation du Québec a affirmé : « On s'est démarqué, ils nous l'ont dit. On était les seuls avec un autre discours, une autre problématique », alors qu'un membre d'EPOC Montréal a dit : « M. Cauchon et les membres posaient des questions... je sentais que c'était vraiment une consultation ».
  33. À cet égard, le choix de vocabulaire par les groupes est informatif. Parmi les groupes rencontrés, 14 ont décrit la consultation publique comme une « occasion », une opportunité, une ouverture à la représentation. C'était une chance à saisir, une chance d'intervenir.

lait la consultation publique étant fermé, la cible de l'action de plusieurs groupes a convergé vers l'opinion publique plutôt que vers le gouvernement<sup>34</sup>. La consultation offrait en fait un forum à partir duquel ils pouvaient diffuser de l'information et transmettre leur point de vue au public.

D'ailleurs, certains groupes ont participé, non pas par intérêt pour l'objet de la consultation, mais pour profiter de l'espace public mis à leur disposition. En effet, deux groupes ont mentionné que leur stratégie avait été de saisir cette occasion pour faire connaître publiquement leur position sur certains enjeux. Ils espéraient réitérer ultérieurement certaines demandes au gouvernement en se référant aux positions prises lors de ces consultations<sup>35</sup>. Ces deux groupes ont donc construit leur mémoire et leur argumentaire autour d'enjeux qui dépassaient le cadre de la réforme de la sécurité sociale.

La consultation publique a également donné aux groupes l'occasion d'exprimer symboliquement leur opposition par la mobilisation. La majorité des groupes ont opté pour la double stratégie consistant à tirer profit des voies plus institutionnelles en participant à la consultation et à consolider en même temps leur rôle d'opposition par des voies moins conventionnelles — c'est-à-dire en l'occurrence par des moyens de pression tels que les manifestations. En effet, 23 groupes (72 %) ont organisé des marches pendant la période de consultation. Parmi ceux-ci, 16 ont affirmé qu'il était essentiel de mobiliser leurs membres afin de créer un certain rapport de force avec le gouvernement. Ainsi, de par les dimensions symboliques que revêt l'action des groupes, le recours à la consultation publique a encouragé l'utilisation de voies non traditionnelles, à l'extérieur des institutions, au lieu de favoriser les voies de représentation plus institutionnelles.

Une autre dimension symbolique de la participation est étroitement liée au sens du devoir. À cet égard, six groupes sur 32 ont affirmé avoir participé à la consultation parce qu'en représentant les intérêts de leurs membres auprès du gouvernement ils remplissaient leur devoir en tant qu'organisation. Ils étaient conscients de leur rôle

---

34. Un membre de la FEUQ note que « La fédération se préparait à déposer un mémoire, ne serait-ce que pour profiter du fait d'être consulté pour en faire une sortie médiatique, alerter la population sur les événements de la réforme... Donc, notre cible c'était moins le gouvernement que de convaincre l'opinion publique ».

35. Le cas de la Ligue des droits et libertés illustre bien cette stratégie : « Nous avions des espoirs très limités. Il s'agissait plutôt de placer des repères pour revenir à la charge éventuellement. Un de nos objectifs était, pour nous, de placer des pions pour pouvoir relancer le gouvernement à partir de ce que l'on avait dit lors des consultations ».

de représentation<sup>36</sup>. La consultation publique ouvre donc une voie concrète qui permet aux groupes d'exercer leur rôle, c'est-à-dire de défendre les intérêts de leurs membres.

Pour terminer, cinq groupes ont également mentionné avoir participé par principe, afin d'exercer symboliquement leurs droits démocratiques. En fait, ces groupes revendiquent depuis plusieurs années l'ouverture du débat public. Ils considèrent que la population doit prendre part aux décisions politiques et, par conséquent, ils font pression auprès du gouvernement pour qu'il instaure des espaces publics de débats et d'échanges<sup>37</sup>. Ils s'efforcent donc de participer lorsque le gouvernement organise des consultations publiques. Ces groupes sont généralement établis et reconnus sur la scène politique québécoise : la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) et la Ligue des droits et libertés. Tous ces groupes existent depuis de nombreuses années et ont une longue histoire de participation politique et d'interventionnisme.

Il y a donc deux dimensions de l'action à souligner. D'une part, il y a des actions à « l'interne » destinées à consolider l'organisation par l'éducation et l'apprentissage. En effet, la consultation est perçue par les groupes comme une circonstance propice pour donner un sens à leur action et à leur travail. Ils peuvent y exposer leurs positions, prendre la parole et remplir leur rôle de représentation. D'autre part, certaines actions symboliques évoquent leur idée du devoir, de la démocratie, de la présence et de la prise de parole.

La couverture médiatique de la consultation publique exerce aussi un attrait auprès des acteurs de la société civile. Elle permet aux groupes de rejoindre un public plus large ; elle accorde une légitimité et une crédibilité aux divers acteurs ; elle fait connaître les intérêts qu'ils défendent. La présence des médias est donc un facteur exogène important, qui a influencé les objectifs, la stratégie et l'organisation des groupes.

---

36. Un membre du Syndicat international des métiers de la construction note qu'en refusant de participer, « ... on passerait à côté d'une tâche importante vis-à-vis de nos membres que l'on représente. Je trouve que c'est comme une mission qu'on a à remplir ; ... c'est une mission morale. Cela entre dans notre mandat comme association syndicale ».

37. Par exemple, un représentant de la CSN soutient que ces espaces publics sont « ... des conditions d'exercice de la démocratie. Cela serait bien épouvantable si ces questions-là, formellement, ne faisaient pas l'objet d'un débat public. La CSN revendique de façon constante l'organisation d'un débat sur les législations qui ont des incidences importantes sur la population ».

## LE SUCCÈS DES GROUPES

Pour plusieurs groupes, la participation avait une utilité qui dépassait le cadre de la consultation publique. Cet aspect de leur participation apparaît clairement dans leur évaluation de l'expérience. En fait, le bilan de leur propre stratégie, leur lecture des événements et des résultats se rapportent à leurs objectifs plutôt qu'aux effets du processus de consultation. C'est donc à partir de la perspective des groupes que les résultats doivent être évalués.

Bien que la majorité des groupes aient affirmé ne pas avoir l'intention d'influencer le gouvernement, cette dimension est malgré tout une composante importante de leur évaluation de la consultation publique. Toutefois, la plupart établissent une distinction claire entre l'évaluation de la consultation publique relativement à l'élaboration de politiques gouvernementales et l'évaluation de leur propre expérience lors de la consultation. En fait, 16 groupes sur 32 (50 %) ont fait un bilan mitigé de leur participation. Ils ont tous affirmé d'emblée que leur stratégie n'avait pas été efficace par rapport aux résultats de la consultation. Néanmoins, ils ont par la suite fait la différence entre la consultation publique en tant qu'instrument dans la prise de décision politique et leur participation, qu'ils ont tous qualifiée de succès en raison des gains qu'ils ont obtenus.

Selon 11 de ces groupes, le succès de la consultation tient au fait qu'elle a donné l'occasion aux organisations d'éduquer leurs membres et le public sur les enjeux de la réforme<sup>38</sup>. La consultation leur a permis de tenir des assemblées locales, des ateliers d'information, des tables rondes et d'informer le public qui a montré un réel intérêt pour ce type d'activités. En somme, les résultats ont été supérieurs à leurs attentes.

Par ailleurs, deux groupes s'étaient fixé comme stratégie d'acquiescer de la visibilité. Leur participation leur a permis de faire connaître leur organisation et d'être invités ultérieurement à participer à d'autres consultations. Ce fut une expérience importante pour ces groupes, puisque cette première participation les avait légitimés pour des actions futures. Ils avaient donc été reconnus comme des interlocuteurs valables dans le débat politique.

De plus, le fait de participer à la consultation publique a permis aux groupes d'avoir une plus grande visibilité auprès de la population

---

38. Dans cette optique, un représentant de Solidarité populaire Estrie déclare que : « Si l'objectif était de se servir de ce moment-là, malheureusement, qui nous était offert pour faire davantage de l'éducation politique, de l'éducation sociale et renforcer nos propres rangs, de développer davantage un rapport de force, non pas juste à court terme contre la réforme, mais un rapport de force à long terme contre le gouvernement, à développer des ponts entre les secteurs, moi je crois que oui, cela a été efficace ».

et dans les médias. Pour quatre groupes, cette expérience a produit des bénéfices inespérés. Ils ont pris de l'expansion et ont vu le nombre de leurs membres s'accroître. Plus particulièrement deux de ceux-ci étaient dans une période de remise en question de l'existence du groupe. Leur participation a donné un second souffle à l'organisation<sup>39</sup>.

Quant aux autres groupes (15 (47 %)), ils se sont dits déçus de leur participation à cette consultation publique. D'une part, neuf sur 15 ont estimé que le poids de leur participation avait été minime dans la balance de la consultation. Ils croyaient n'avoir eu aucune influence sur le projet de réforme, puisque leur capacité d'agir était limitée par leur taille et que leurs revendications ne pouvaient donc avoir aucune portée significative. En fait, c'est un sentiment partagé par la presque totalité des groupes locaux<sup>40</sup>. Ces groupes ayant traditionnellement été tenus à l'écart lors de telles consultations publiques, où la représentation était assurée par des groupes établis et renommés, le fait de désormais participer ne leur donnait pas l'impression pour autant de pouvoir occuper une place importante dans le processus politique.

Par ailleurs, six autres groupes, qui ont dressé un bilan négatif de leur expérience, estimaient que le temps et l'énergie investis dans leur participation dépassaient les bénéfices qu'ils ont pu retirer de la visibilité médiatique et de la diffusion d'information<sup>41</sup>. Les groupes qui partagent cette opinion sont principalement de grandes organisations provinciales, telles que la CSN, la CEQ, Relais-Femmes et la FEUQ. Ce sont des acteurs dont on sollicite souvent la participation

---

39. Un représentant de Solidarité populaire Estrie note ceci : « On était parti de 13 groupes et puis, vers la fin de l'année, on a fini avec 28 groupes. Cela a eu un impact très positif sur le développement de l'organisation, sur le renforcement des liens entre les différents secteurs qui luttait et aussi une meilleure prise en charge de l'organisation ». Alors que la Coalition pour la survie des programmes sociaux considère à cette période comme un moment de renaissance pour l'organisation.

40. Cela a été exprimé par plusieurs groupes lors des entrevues. Ces quelques exemples illustrent bien le sentiment d'impuissance qu'ont ressenti les regroupement locaux : « On était trop petit et on était au niveau local » ; « Je pense que c'était surtout les grands groupes avec des grands enjeux qui ont eu un impact, mais des petits groupes qui demandaient quelque chose pour une petite minorité, cela a seulement intéressé quelques députés présents qui trouvaient que c'était intéressant » ; « ...notre petite participation là-dedans, c'était un grain de sable, une goutte d'eau » ; « Je pense qu'on a été juste un petit rouage parmi plein d'autres rouages ».

41. Par exemple, un membre de la CEQ a affirmé : « Je ne crois pas que les résultats ont été à la hauteur des énergies qui ont été investies pour ce qui est de ce dossier-là ». De même, un membre de Relais-Femmes a noté que l'expérience « ... a mobilisé beaucoup d'énergie pour avoir de toute façon des coupures majeures dans les programmes sociaux ».

au processus décisionnel. Bien qu'ils aient mis peu d'espoir dans la consultation, leurs actions n'ont pas eu les résultats escomptés.

Enfin, seulement trois groupes ont affirmé que leur participation avait été efficace en ce sens qu'ils avaient réussi à faire passer leur message auprès du gouvernement. Contrairement aux autres groupes interrogés, ils étaient favorables à la réforme envisagée et soutenaient plusieurs composantes du projet proposé. De plus, ils considéraient tous qu'ils avaient effectivement eu une certaine influence lors de la consultation.

L'analyse qualitative du discours des groupes révèle que la plupart ont jugé de façon positive leur participation à la consultation malgré la politique qui a résulté de l'exercice<sup>42</sup>. En fait, les gains qu'ils ont tirés de leur expérience n'étaient pas nécessairement rattachés aux résultats de la consultation. Au contraire, l'évaluation de leur stratégie était conséquente avec la perception de leur place dans la consultation publique. Ainsi, les groupes représentant des intérêts locaux avaient une confiance modérée en leur capacité d'agir, puisqu'ils se percevaient comme des acteurs de moindre importance, par leur nombre et leur crédit, dans l'ensemble du processus consultatif. De même, plusieurs groupes provinciaux, dont les grandes organisations syndicales, étaient conscients qu'ils occupaient une place privilégiée en raison des intérêts qu'ils représentaient. Ils ont donc dressé un bilan négatif de leur stratégie, puisqu'ils n'ont pas eu l'impact escompté. Néanmoins, la majorité des groupes considèrent que leur participation a été un succès, en partie à cause des bénéfices qu'ils ont retirés sur le plan de la vie politique en général.

## **CONSTRUIRE LES PONTS DE L'ACTION COLLECTIVE : LE RÔLE DES RÉSEAUX CIVILS**

La consultation publique est un espace où les divers acteurs sociaux et étatiques se rencontrent afin de discuter et débattre de projets politiques. Pour certains, ce type d'institution consultative ressemble davantage à une arène politique, où les groupes luttent afin de faire valoir leurs revendications concurrentielles<sup>43</sup>. Dans cette optique, la consultation publique, de par sa nature, instaure un climat de compétition entre les groupes, climat qui est exacerbé par le plura-

---

42. Quelques mois après le dépôt du rapport final du Comité permanent de développement des ressources humaines, le budget du ministre des Finances, Paul Martin, annonçait les paiements de transferts aux provinces d'un montant global pour tous les programmes sociaux. Cela allait mettre un terme au projet de réforme de la sécurité sociale.

43. Alan C. Cairns et Cynthia Williams, « Constitutionalism », p. 42.

lisme et le particularisme des demandes<sup>44</sup>. Cependant, nous avons montré précédemment que les groupes ne participent pas nécessairement pour tirer des avantages du gouvernement et qu'ils peuvent poursuivre d'autres buts qui ne sont pas liés à l'objet même de la consultation.

En fait, un des constats de notre analyse est le faible taux de compétition qui existait entre les groupes à ce moment. Seul un groupe avait l'impression qu'il était en compétition avec d'autres groupes<sup>45</sup>. Au contraire, lorsqu'on examine la quantité et la qualité des contacts entre les groupes durant la période de la consultation, une toute autre dimension de l'action collective apparaît. Nous avons un haut niveau de collaboration entre les groupes. Cette collaboration prenait la forme d'échanges de ressources humaines, techniques et financières, canalisées à travers des réseaux civils<sup>46</sup>.

Afin d'examiner la nature des contacts, nous avons distingué ceux-ci selon trois caractéristiques des groupes : le type d'organisation, le positionnement des groupes par rapport au projet de réforme<sup>47</sup>

44. Gilles Bourque et Jules Duchastel envisagent ainsi une multiplication des particularismes et une plus grande sectorisation des groupes, *L'identité fragmentée*, Québec, Éditions Fides, 1996, p. 123.

45. Un représentant de l'Association des services de réhabilitation du Québec a décrit ainsi ce sentiment : « Un moment donné, j'écoutais les gens parler. Il faut qu'ils priorisent les femmes, les jeunes, les handicapés. Donc là, tu as l'impression que, quand ils travaillent de cette façon, et que toi tu arrives puis que tu dis qu'il faut prioriser les gens qui ont un casier judiciaire, c'est comme si c'était au fond une lutte. C'est les femmes ou c'est les détenus. C'est ridicule de penser comme cela, mais des fois dans la façon dont le système fonctionne, tu as quasiment cette impression-là ».

46. J'utilise le terme de réseaux civils afin de mettre en lumière le fait que ces réseaux relient des acteurs de la société civile qui appartiennent à divers secteurs politiques (« policy communities ») et puis qu'ils ne se sont pas constitués autour d'un enjeu politique particulier (« policy network »). Ces réseaux ont un historique qui dépasse le cadre de l'enjeu politique de la réforme de la sécurité sociale. Bien que les formes d'échanges et de collaboration entre les groupes sont du même ordre que celles discernées dans les études faites sur les « policy communities », les distinctions que je tente d'apporter se situent sur le plan de la logique à partir de laquelle les acteurs s'assemblent en réseaux et sur l'étendue de ces réseaux. Alors qu'il existe des débats quant à la définition des « policy networks », la plupart des études s'entendent pour dire que ce sont des réseaux qui relient des acteurs sur la base de leurs intérêts communs dans un secteur particulier de politiques publiques ou autour d'un enjeu politique (Evert A. Lindquist, « New Agendas for Research on Policy Communities: Policy Analysis, Administration, and Governance », dans Laurent Dobuzinskis, Michael Howlett, et David Laylock (dir.), *Policy Studies in Canada: The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 1996).

47. La majorité des groupes ont exprimé de façon claire leur position vis-à-vis du projet de réforme de la sécurité sociale.



et leurs expériences antérieures dans ce type de consultation. Nous avons également différencié les contacts entre groupes représentant des intérêts similaires et des intérêts distincts.

**Tableau 1**  
*Les échanges entre les groupes en fonction du type de groupe*

Type de groupe	aucun contact	contacts	contacts selon les groupes***	
			mêmes intérêts	intérêts distincts
regroupement*	8 %	92 %	58 %	92 %
autonome**	27 %	73 %	69 %	75 %

\*n = 13

\*\*n = 22

\*\*\*n = Les pourcentages de cette colonne dépassent 100 %, car certains groupes ont eu aussi des échanges avec des groupes ayant des intérêts distincts.

Les données du tableau 1 indiquent le taux de contacts entre les groupes en fonction du type d'organisation : regroupement ou organisme autonome. De façon générale, on peut voir que le taux de contacts entre groupes est assez élevé tant chez les regroupements que chez les organismes autonomes. Néanmoins, les regroupements ont eu un plus grand nombre de contacts avec d'autres acteurs de la société civile que les organismes autonomes. Ces regroupements sont souvent invités par des groupes à travailler en collaboration puisqu'ils forment ainsi des tables de concertation où se rencontrent plusieurs groupes représentant des intérêts divers.

Il est intéressant de constater que les groupes qui étaient favorables au projet de réforme sur la sécurité sociale n'ont eu aucun contact avec d'autres organisations (voir tableau 2). En fait, leur participation s'est limitée à la présentation de leur mémoire devant la commission. Par contre, les groupes opposés à la réforme ont eu tendance à travailler en collaboration avec d'autres.

À l'examen détaillé des types de contacts qui se sont établis entre ces groupes, les résultats ci-dessus sont révélateurs. Pendant la période de la consultation publique, la collaboration entre les groupes a été canalisée par l'intermédiaire de deux organisations principales, la Coalition pour la survie des programmes sociaux et Solidarité Populaire Québec (SPQ)<sup>48</sup>. À ces organisations s'attachait un

48. D'ailleurs, plus de la moitié des groupes (56 %) ont mentionné avoir travaillé avec l'une des deux organisations, voire avec les deux.

ensemble de réseaux à partir desquels les groupes ont obtenu de l'information, des ressources et du soutien. Ces réseaux civils existent en permanence. Leurs activités et la formation de réseaux se sont simplement intensifiées au cours de cette période, principalement au moyen de tables de concertation ponctuelles.

**Tableau 2**  
*Les échanges entre les groupes en fonction  
de leur position vis-à-vis la réforme*

Positionnement des groupes	aucun contact	contacts	contacts selon les groupes***	
			mêmes intérêts	intérêts distincts
pour la réforme*	100 %	--	--	--
contre la réforme**	16 %	84 %	67 %	85 %

\*n = 13  
\*\*n = 22

Ces lieux de discussion ont servi de catalyseur de la collaboration en favorisant la mise en commun des efforts déployés par les groupes. À l'occasion de ces diverses rencontres, les groupes participants se sont entendus pour agir de concert. À cet égard, les contacts entre les groupes allaient au-delà d'un simple échange d'information. Une véritable culture de mise en commun s'est développée tant sur le plan des analyses, des recherches que sur le plan de la rédaction du mémoire<sup>49</sup>. Ainsi, il y a eu collusion au sujet du contenu des demandes soumises au gouvernement par certains groupes. Plus de la moitié des groupes, au moment de la rédaction de leur argumentaire, ont eu des

49. Un membre du Conseil québécois de développement social décrit ainsi la collaboration à cette époque : « Il y a eu certaines rencontres pour établir entre nous quel clou on choisirait de planter, donc il y a eu des échanges, je dirais plus au niveau de la préparation du mémoire, de l'information, mais aussi de dire si vous faites cela, nous allons insister plus sur ce clou-là, par exemple. On a travaillé avec les étudiants, les femmes, la SPQ, la Coalition pour la survie des programmes sociaux... On a eu une certaine communauté d'analyse, mais dans nos conclusions puis dans nos recommandations, on a mis peut-être plus l'accent sur certaines choses. Donc, il y a eu une stratégie de complémentarité, à ce niveau-là, d'information mutuelle, tout le temps, et d'appuis mutuels dans nos démarches, que ce soit une manif par exemple, et puis d'ensuite s'échanger des outils de formation ».

échanges sur les enjeux à privilégier<sup>50</sup>. La convergence de positions a fait l'objet d'un accord tacite<sup>51</sup>.

**Tableau 3**  
*Les échanges entre les groupes en fonction  
de leur expertise en consultation*

Expérience de consultation	aucun contact	contacts	contacts selon les groupes	
			mêmes intérêts	intérêts distincts
beaucoup*	46 %	54 %	100 %	86 %
peu**	9 %	91 %	55 %	86 %

\*n = 13, groupes qui ont participé à plus de trois consultations publiques.

\*\*n = 22, groupes qui ont participé à trois consultations publiques ou moins.

Les données du tableau 3 montrent que, parmi les groupes plus expérimentés, 46 % n'ont eu aucun contact avec d'autres acteurs, car leur participation se limitait à la rédaction et à la présentation d'un mémoire. Ces « professionnels de la consultation » possédaient des outils et des ressources qu'ils réservaient à cette seule fin. La rédaction de mémoires faisant partie de leurs opérations courantes, ils n'étendaient pas leurs actions hors du cadre de la consultation publique.

Néanmoins, 64 % des groupes qui avaient l'habitude de participer ont prêté une assistance aux groupes moins expérimentés. Ainsi, les grandes centrales syndicales du Québec, la CSN, la CEQ et la FTQ, ont toutes joué un rôle d'avant-scène auprès de ces groupes<sup>52</sup>. Ce soutien a été considérable sur le plan financier, technique et sur le plan des ressources humaines. Certains de ces groupes mettaient leur personnel à la disposition des groupes plus petits et moins organisés

50. Un membre de la CSN raconte qu'ils ont « travaillé avec SPQ et les groupes populaires à développer des positions, échanges d'information et d'analyse. Cela a aidé à bâtir l'argumentaire puis à harmoniser des positions... il y avait des sensibilités qui pouvaient être différentes, mais cela a permis des convergences de positions ».

51. La Fédération des associations étudiantes de l'Université de Montréal (FAECUM), « appuyait les groupes qui étaient contre la réforme, mais l'argumentaire et la plate-forme de l'association étaient dirigés vers le financement postsecondaire. Il nous a été dit de façon officieuse et non officielle qu'on aurait pu faire plus pour les autres pans de la réforme ».

52. Par exemple, les centrales syndicales ont fourni de l'argent et des pancartes aux regroupement étudiants afin de soutenir leur efforts de mobilisation.

afin qu'ils tiennent des ateliers d'information pour leurs membres. De plus, ils ont offert du matériel technique, tel que des feuillets d'information, aux groupes qui disposaient de moins de ressources. Cet appui a permis aux groupes moins expérimentés de faire un meilleur travail d'éducation sur le terrain afin de conscientiser la population générale et d'élargir leur base.

Le tableau 3 indique également que les groupes moins expérimentés ont eu davantage de contacts que les groupes habitués au processus de consultation publique. Ces groupes « novices » ont fait appel à d'autres pour être mieux guidés dans le processus de consultation. D'ailleurs, la Coalition pour la survie des programmes sociaux et la SPQ étaient des organisations où ils pouvaient puiser de l'information et des documents concernant les mesures comprises dans la réforme. C'était un véritable carrefour d'échanges où les groupes se rencontraient pour évaluer les enjeux ensemble et coordonner leurs activités.

Parmi ces groupes, six ont décrit leur participation comme une expérience d'apprentissage qui leur a permis de développer des capacités relatives à la consultation publique. Cette expérience a également contribué à politiser certains groupes et leur a permis de jouer un rôle politique qu'ils n'avaient pas eu auparavant. Ils se sont donc dotés d'outils organisationnels<sup>53</sup>. En plus, ces changements ont enraciné plusieurs groupes dans une culture d'action qui a renforcé leur rôle de représentation.

De façon générale, la collaboration entre les groupes a été considérable, peu importe le type d'organisation ou son expérience de la consultation publique. Les pourcentages des contacts dans toutes les catégories examinées sont supérieurs à 50 %, à l'exception des groupes qui étaient favorables à la réforme. En effet, 16 groupes sur 34 (47 %) ont affirmé que la période de la consultation publique a été un moment de grande solidarité. La vie politique des groupes était en effervescence, et il y avait un bouillonnement d'activités sur le plan social. Ce courant de solidarité est une conséquence des nombreux échanges entre les groupes ; il s'est développé, à ce moment-là, un esprit d'entraide et de camaraderie.

Les réseaux civils ont favorisé non seulement la collaboration entre les groupes, mais ils ont également permis d'éliminer certaines divisions qui existaient au sein des mouvements et de rétablir la

---

53. La FEUQ décrit ainsi son expérience : « Cela nous a amenés hors de notre champ traditionnel de l'éducation, donc cela a vraiment marqué un tournant dans la culture de notre organisation. En plus, étant donné que cela exigeait d'être connaissant dans d'autres dossiers, on a commencé à se doter de chercheurs. On commençait à avoir un besoin organisationnel plus grand, car on menait plusieurs actions, lobbying, manifestations et médias en même temps. Cela demandait de grossir l'organisation ».

communication. Le contexte de la réforme offrait l'occasion de mettre de côté certaines différences. Qu'il soit ponctuel ou de plus longue durée, un des impacts non négligeables de la consultation est de favoriser la collaboration, de rapprocher les groupes et d'atténuer les divisions au sein de la société civile.

Ces résultats sont importants, car ils montrent bien que les groupes ne sont pas préoccupés par leurs seuls intérêts immédiats et sont capables de servir l'intérêt général. Le fait que les groupes aient travaillé en étroite collaboration au contenu de la réforme et à la nature des revendications communes mise de l'avant, démontre que les groupes n'étaient pas motivés que par la poursuite de leurs propres intérêts.

## CONCLUSION

Cette analyse laisse voir que la consultation publique est plus qu'un simple mode de décision politique. Elle s'est révélée, sous divers angles, être un espace de représentation sociale et politique. En tant que lieu de débats et d'échanges, elle joue un rôle qui dépasse le cadre institutionnel du processus de consultation lui-même. Elle peut avoir de nombreuses répercussions sur l'enjeu de la démocratie. Notre analyse de la réforme de la sécurité sociale démontre que la consultation publique a enclenché un ensemble de phénomènes de mobilisation, d'échanges, d'apprentissage et d'éducation qui contribuent à l'élargissement, voire au renouvellement de la démocratie. En effet, pendant cette période, s'est développé un courant de solidarité entre les acteurs de la société civile. Ils ont partagé des documents, des outils d'information et les services de personnes ressources. Dans certains cas, les acteurs de la société civile ont même travaillé en collaboration au contenu du mémoire et à l'argumentaire qu'ils ont présenté à la commission. Ces activités ont enrichi la participation politique des groupes.

Par ailleurs, l'analyse des commentaires des groupes, de leur perception et de leur interprétation de la consultation publique à laquelle ils ont participé, permet de faire le lien entre l'action des groupes et le rapport de ceux-ci aux institutions. Cette approche illustre que la complexité des enjeux de la consultation publique, qui est plus grande qu'on ne le pense couramment. En effet, les acteurs de la société civile tirent profit des dimensions symboliques et stratégiques de l'action. Ainsi, du fait que le résultat de la réforme de la sécurité sociale semblait déterminé d'avance, plusieurs acteurs ont été amenés à revoir leur stratégie et à privilégier leurs intérêts à long terme. Au lieu de concentrer leurs efforts sur l'objet même de la consultation, certains ont favorisé les actions visant la consolidation

de leur organisation, alors que d'autres ont encouragé les actions symboliques. L'action des groupes étant intimement liée à la perception qu'ils ont de leur place dans le processus; elle ne peut être comprise ou même évaluée sans tenir compte de cette dimension.

La consultation publique offre aux groupes et organisations un espace de représentation officiel. De ce fait, elle suscite un ensemble d'activités et de procédures qui sont enrichissantes pour la vie politique et démocratique. Elle constitue un important outil de participation à l'élaboration des politiques gouvernementales et un espace où les décisions politiques sont débattues. Ainsi, dans un contexte où le gouvernement est pressé d'apporter plus d'ouverture et de transparence au processus politique, on doit évaluer la capacité de la consultation publique à démocratiser le débat politique et à servir d'outil de transformation sociale. Alors que la légitimité démocratique des décisions gouvernementales est constamment remise en question, la consultation publique peut devenir un lieu de véritable délibération sur la gouverne politique.

## ANNEXE 1

### Liste des groupes rencontrés en entrevue

Association des services de réhabilitation sociale du Québec  
 Association multiethnique pour l'intégration des personnes handicapées  
 Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ)  
 Coalition des aînés du Québec  
 Coalition pour la survie des programmes sociaux  
 Comité d'adaptation de la main-d'œuvre pour personnes handicapées (CAMO)  
 Comité des organismes sociaux de Laval  
 Confédération des organismes provinciaux de personnes handicapées et table régionale  
 Confédération des syndicats nationaux (CSN)  
 Conseil catholique de l'Expression anglaise  
 Conseil québécois de développement social  
 Conseil communautaire Côte-des-Neiges-Snowdon  
 Conseil communautaire solidarité Villaray  
 Conseil du patronat du Québec  
 Conseil international des métiers de la construction  
 Corporation de développement communautaire Brôme-Missisquoi  
 Corporation de développement communautaire des Bois-Francis  
 Corporation de développement communautaire Rond-Point  
 Corporation de développement économique et communautaire Centre-Nord  
 EPOC Montréal  
 Fédération des associations étudiantes de l'Université de Montréal (FAECUM)  
 Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQEP)  
 Fédération québécoise des professeurs d'université  
 Fédération universitaire du Québec (FEUQ)  
 Institut de formation en développement économique communautaire (IFDEC)  
 Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC)  
 Ligue des droits et libertés  
 Mouvement Action-Chômage de Montréal  
 Mouvement des travailleurs chrétiens (MTC)  
 Projet Genèse  
 Quebec Native Women inc.  
 Relais-Femmes de Montréal inc.  
 Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité (RQUODE)  
 Solidarité populaire Estrie  
 Table régionale d'organismes volontaires d'éducation populaire de la Montérégie